

## II<sup>a</sup> Relazione della I Commissione permanente

AFFARI ISTITUZIONALI; AFFARI GENERALI; CIRCOSCRIZIONI COMUNALI; POLIZIA LOCALE, URBANA E RURALE;  
ENTI LOCALI; ORDINAMENTO DI ENTI, AZIENDE E SOCIETA' COLLEGATE ALLA REGIONE; INFORMAZIONE;  
SCUOLA E CULTURA; MUSEI; BIBLIOTECHE; DIRITTO ALLO STUDIO; SPORT E TEMPO LIBERO

*(Seduta del 10 dicembre 2012)*

Relatore di maggioranza: GINO TRAVERSINI

Relatore di minoranza: FRANCESCO MASSI

### sulla proposta di legge n. 156

a iniziativa della Giunta regionale

*presentata in data 23 novembre 2011*

#### INDIVIDUAZIONE DEI LIMITI DEMOGRAFICI MINIMI PER LE FORME ASSOCIATIVE DEI COMUNI

#### **Nuova titolazione proposta dalla Commissione:**

INDIVIDUAZIONE DEI LIMITI DEMOGRAFICI MINIMI DELLE UNIONI DEI COMUNI  
E MODIFICA ALLA LEGGE REGIONALE 1° LUGLIO 2008, N. 18  
“NORME IN MATERIA DI COMUNITA' MONTANE E DI ESERCIZIO ASSOCIATO  
DI FUNZIONI E SERVIZI COMUNALI”

#### **RELAZIONE ORALE**

**PARERE ESPRESSO DAL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI  
AI SENSI DELL'ARTICOLO 11, COMMA 4, DELLA LEGGE REGIONALE 4/2007**

*(Seduta del 17 dicembre 2012)*

Il Consiglio delle Autonomie locali nella seduta del 17 dicembre 2012 ha esaminato la proposta di legge n. 156 avente ad oggetto "Individuazione dei limiti demografici minimi delle unioni dei comuni e modifica della legge regionale 1° luglio 2008 n.18 'Norme in materia di Comunità Montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali'" (seconda relazione);

Visto l'articolo 11, comma 4, della l.r. 4/2007;

Udita la proposta del relatore Sauro Lombardi;

Vista la relazione di cui all'Allegato A, facente parte integrante del presente atto;

Visto l'articolo 18 del Regolamento interno del CAL;

**esprime parere favorevole**

con le seguenti raccomandazioni:

- 1) attivare procedure concertative con il coinvolgimento degli enti locali che consentano di disegnare un riordino complessivo con particolare riguardo all'individuazione delle dimensioni territoriali e demografiche idonee allo svolgimento delle funzioni assegnate;
- 2) prevedere un supporto tecnico-amministrativo per i comuni di minore dimensione demografica per la costruzione di una rete informatica adeguata;
- 3) prevedere una dotazione finanziaria congrua per il funzionamento efficace del sistema associativo che si andrà a costruire.

Il Presidente  
(Fabrizio Giuliani)

ALLEGATO A

**RELAZIONE**

Tutto sommato questa è la migliore sintesi che l'ANCI ha raccolto e su cui anche l'ANCI Marche si è orientata, ma la dimensione non è l'unico problema, ma uno dei problemi che devono affrontare i piccoli comuni. Ho, per esempio, da diverse settimane scritto al Presidente della Giunta regionale per chiedere un aiuto e sostegno per utilizzare le risorse tecnologiche e gli esperti che la regione ha per riorganizzare una struttura tecnologica che sarà indispensabile per far colloquiare gli enti che si associano, visto che nessun piccolo comune ha esperti tra il proprio organico, ma non ho ricevuto alcuna risposta benché credo ci sia un settore che dovrebbe essere dedicato agli enti locali!!!

Si tenga presente che nella specifica realtà territoriale della regione Marche, per la bassa densità di popolazione della gran parte dei comuni coinvolti, per la particolare conformazione orografica prevalentemente montuosa e collinare e della presenza di differenti contesti socio-culturali tra i comuni interessati, ridurre il limite demografico minimo delle unioni dei comuni da 10.000 a 5.000 abitanti, renderebbe meno disagiata e più opportuno l'importante processo di riorganizzazione sovracomunale dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni, in alternativa al diverso istituto giuridico delle convenzioni, attesa la complessità dei percorsi (ri)organizzativi e la non semplice reversibilità delle scelte associative che le Amministrazioni comunali dovranno effettuare sulla base di ponderate valutazioni. La Regione assicura con tale limite minimo il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché il soddisfacimento ottimale dei bisogni delle rispettive comunità interessate. Si sottolinea che l'individuazione e la disciplina delle funzioni fondamentali è individuazione e disciplina di attribuzioni, di competenze relative a materie che appaiono necessarie e fondamentali per l'Ente comunale. Tali funzioni fondamentali riguardano le attribuzioni, le competenze, e devono essere ricordate, per il Comune, ai bisogni primari dei cittadini del Comune medesimo e tutto ciò deve essere visto in relazione ai compiti essenziali, alle attribuzioni ed alle dimensioni territoriali. Per questo non va sottovalutato l'abbassamento del limite minimo delle unioni dei comuni a 5.000 abitanti.

Si ricorda che nella regione Marche, su 239 Comuni, 172 hanno meno di 5.000 abitanti, di cui 61 sono i comuni non montani con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000 abitanti; 51 i comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione superiore a 1000 abitanti e comunque inferiore a 3.000 abitanti; 12 sono i comuni non montani con popolazione fino a 1.000 abitanti e 33 sono i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti appartenenti o già appartenuti a comunità montane. Pertanto 157 saranno i comuni marchigiani interessati a gestire obbligatoriamente in forma associata funzioni e servizi.

Sull'articolo 2 soppresso, considerato che l'articolo 16 del d.l. 138/2011 comunque rimane in vigore, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, forse sarebbe stato opportuno fissare comunque un limite minimo come ad esempio 3.000 abitanti per tutti anziché 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengono o sono appartenuti a comunità montane. A tutt'oggi, comunque, all'ANCI Marche non risultano comuni marchigiani che intendono avvalersi di questa facoltà.

Sull'articolo 2 bis la prima cosa da rilevare è che la Regione, a fronte delle ultime disposizioni normative, così come più volte chiesto dal coordinamento dei piccoli comuni dell'ANCI Marche, debba necessariamente ricorrere ad una disciplina organica delle forme associative in materia di Enti locali e dovrebbe rivedere come erogare gli incentivi finanziari oltre ad assicurare il necessario supporto tecnico e giuridico alla progettazione ed al funzionamento delle forme associative (anche con corsi di formazione e riqualificazione del personale locale addetto alla gestione associata di funzioni fondamentali) in aggiunta all'individuazione di strumenti di valutazione.

Così come è strutturata la legge regionale 1° luglio 2008, n. 18 "Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali" non risalta la rilevanza strategica dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali di tutti i piccoli comuni, anzi induce a pensare che tale processo sia residuale rispetto all'ente locale della comunità montana, comunque ente locale o unione di enti, se pur importante per la valorizzazione delle risorse specifiche della montagna.

Prima di entrare nei meriti della proposta dell'articolo 2 bis occorre sottolineare come al CAPO II "Esercizio associato di funzioni e servizi" della l.r. 18/2008 l'articolo 20 (Esercizio associato) recita testualmente che "La Regione promuove le Unioni di Comuni, le fusioni di Comuni e l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, con specifico riguardo per i Comuni di minore dimensione

demografica e fornendo agli enti interessati il necessario supporto tecnico ed amministrativo. Sono considerati di minore dimensione demografica i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti". All'articolo 21 (Fondo per l'esercizio associato di funzioni comunali) si prescrive che "La Regione, al fine di incentivare le fusioni e l'esercizio associato di funzioni e servizi, istituisce il fondo per la gestione associata mediante il quale concede contributi per: a) le fusioni di Comuni; b) le Comunità montane e le Unioni dei Comuni. La Giunta regionale, previo parere della commissione assembleare competente e del CAL, stabilisce i criteri per la concessione dei contributi di cui al comma 1, sulla base delle priorità stabilite dal programma di riordino territoriale indicato all'articolo 22. La Giunta regionale, con la deliberazione di cui al comma 2, determina la quota dei contributi da destinare alle Comunità montane e quella da destinare alle Unioni dei Comuni, entrambe distinte tra spese correnti e investimenti. I contributi sono concessi anche nel caso in cui la funzione o il servizio sia gestito in forma associata per conto di parte dei Comuni compresi nella Comunità montana o nell'Unione dei Comuni o per conto di Comuni non associati. L'articolo 22 (Programma di riordino territoriale) di cui si propone la sostituzione prescrive che "L'Assemblea legislativa regionale, su proposta della Giunta regionale e sentito il parere del CAL, approva il programma di riordino territoriale. Il programma di riordino territoriale è aggiornato con cadenza almeno triennale con le modalità di cui al comma 1, sulla base delle proposte formulate dai Comuni interessati. Il programma di riordino territoriale contiene: a) gli indici generali di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo, sulla base dei quali i Comuni possono realizzare una gestione della funzione o del servizio in modo efficiente, efficace ed economico; b) la ricognizione degli ambiti territoriali per la gestione associata intercomunale di funzioni e servizi; c) la determinazione delle priorità di finanziamento nel rispetto di quanto previsto ai commi 7, 8 e 9 dell'articolo 23.

Sulla base di tutto ciò la prima cosa che si dovrebbe domandare è: qual è l'attuale programma di riordino territoriale ed il relativo stato di attuazione?

Secondo: in che modalità è stato fornito agli enti interessati il necessario supporto tecnico ed amministrativo, in particolare per i comuni di minore dimensione demografica e cioè con popolazione fino a 3.000 abitanti?

Terzo: il fondo stanziato da questa Regione per l'esercizio associato di funzioni comunali è congruo rispetto al programma di riordino territoriale in essere ed in linea proporzionalmente con le altre regioni che rappresentano un'ampia percentuale di piccoli comuni come le Marche?

Infine, venendo alla proposta dell'articolo 2 bis si rileva che il comma 3 va letto con il comma 30 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, il quale testualmente recita "La Regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa." (comma così sostituito dall'articolo 19, comma 1, lettera d), legge 135/2012).

Il nodo da sciogliere è come vanno tenuti distinti i limiti demografici minimi, cioè gli ambiti demografici per la costituzione delle Unioni di Comuni o il riadattamento delle Unioni in essere, così come gli ambiti demografici che si formeranno attraverso la convenzione di comuni, dalla dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali. In altre parole, data l'impossibilità per un piccolo Comune di partecipare a più di una medesima forma associativa (Unione o Convenzione), come si risolve il dibattito giuridico sulla differenza e separatezza tra esercizio di funzioni e gestione dei servizi? Eventuali processi regolativi degli ambiti per lo svolgimento di funzioni, in carico alle Regioni, dovrebbero fornire il quadro ai Comuni per individuare le modalità di gestione dei servizi? Gli ambiti demografici per l'esercizio delle funzioni devono coincidere con l'ambito territoriale delle forme di gestione? Secondo l'ANCI non necessariamente.

Dunque, per fare un esempio, quello degli attuali ambiti territoriali sociali potrebbero essere assunti come riferimento per la dimensione territoriale ottimale se ad esempio si potrebbe costituire un sub-ambito per l'esercizio associato della "progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione". Diversamente o devono saltare gli ambiti sociali con i loro coordinatori oppure questi dovranno gestire integralmente tutto il sistema locale dei servizi sociali compreso il

personale dei comuni. Se si vuole avviare un programma di riordino questi nodi vanno urgentemente sciolti.

A ragion di logica, pertanto, dovrebbe esistere una correlazione tra la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento delle funzioni con i relativi ambiti dimensionali, anche nella prospettiva di una programmazione amministrativa di medio-lungo termine. Tra l'altro, che differenza c'è tra la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica prevista dall'articolo 14, comma 30, della legge 122/2010 per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese e l'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni comunali quale ambito per le gestioni associate previsti dall'articolo 3, comma 2, del d.lgs. 112/1998 e dall'articolo 33 TUEL del d.lgs. 267/2000?

**RACCOMANDAZIONI.** Il concetto di ottimale non è sinonimo di fattibile soprattutto dal punto di vista politico. La definizione di ambiti che contrastano con la storia di relazioni tra enti locali o la costruzione di realtà associative con soglie minime di popolazione ha reso impraticabile dal punto di vista politico e gestionale soluzioni apparentemente perfette dal punto di vista economico/gestionale. Inoltre il concetto di ottimale è legato sempre alla specifica funzione a cui si riferisce e dunque rischia di orientare ad ambiti dimensionalmente diversi a seconda del servizio che si analizza. Ne consegue che sono numerose le regioni che nel tempo hanno deliberato e dato attuazione a pluralità di ambiti ottimali con bassissimi se non nulli livelli di coerenza fra loro. Per tale ragione non esistono casi di costruzione di un disegno unitario che ricomprenda in forma omogenea gli ambiti ottimali. Tutto ciò dovrebbe far riflettere la Regione Marche, prima di avviare un programma di riordino territoriale.

Cruciale, pertanto, risulta il problema dell'individuazione, da parte della Regione, degli ambiti territoriali ottimali e omogenei per area geografica. Gli elementi da dover prendere in considerazione per realizzare tale operazione appaiono molteplici. In ogni caso non sembra possibile prescindere dalla valutazione di quelli di seguito indicati: attuale esistenza di forme associative tra comuni, ivi compresa l'appartenenza a comunità montane; caratteristiche morfologiche dei territori, presenza di aree protette; distanze dal capoluogo di provincia; caratteristiche demografiche (numero abitanti, densità abitativa, rapporto tra popolazione in età infantile, giovane ed anziana, presenza di fenomeni di immigrazione e/o immigrazione); sistemi economico-produttivi presenti (agricolo, industriale, terziario, artigianato); appartenenza a distretti industriali; presenza di centri commerciali e ipermercati; percentuale di occupati in rapporto alla popolazione; appartenenza a distretti socio-sanitari; presenza di presidi ospedalieri; sistema dei trasporti locali; fenomeni di pendolarismo; presenza di asili nido ed istituti scolastici di vario grado; attrattività turistica dei territori; presenza di teatri, musei e strutture idonee ad ospitare eventi a carattere culturale e così via.

Si ribadisce che, come non esiste un ambito demografico adeguato per tutti le funzioni o i servizi non esiste un livello territoriale ottimale comune a tutti i servizi pubblici: alcuni funzionano meglio se forniti su vasta scala, grazie alle economie che ne conseguono; altri non possono essere gestiti su ambiti troppo estesi pena la drastica perdita della qualità dei servizi. Ne consegue la necessità di introdurre elementi di flessibilità sulla determinazione degli ambiti territoriali di svolgimento delle funzioni e di forniture dei servizi.

Risultano determinanti, a tale scopo, tavoli concertativi inter-istituzionali tra enti locali e Regione, con le Associazioni degli enti locali ed il Consiglio delle Autonomie Locali, secondo la ratio del comma 30 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni.

Si ritiene infine che non può essere sottovalutato tutto il problema relativo agli ex ATO, scaricando i relativi costi ai Comuni attraverso convenzioni obbligatorie così come tutta la problematica relativa all'eventuale trasferimento delle funzioni amministrative delle Province ai Comuni.

**Testo proposto****Art. 1**

*(Limite demografico minimo  
ai sensi dell'articolo 14 del d.l. 78/2010)*

1. Il limite demografico minimo, di cui all'articolo 14, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per l'insieme dei comuni che sono tenuti all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, è fissato in 5.000 abitanti o 3.000 abitanti, nel caso di forme associative interamente formate da comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane.

2. I limiti di cui al comma 1 possono essere inferiori se non sussiste continuità territoriale fra le forme associative ed altri comuni obbligati ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge medesimo.

**Art. 2**

*(Limite demografico minimo  
ai sensi dell'articolo 16 del d.l. 138/2011)*

1. Il limite demografico minimo di cui all'articolo 16, comma 6, secondo periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, per le unioni di comuni tenute all'esercizio in forma associata di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici è fissato in 1.000 abitanti. Tale limite può essere inferiore se l'unione non ha continuità territoriale con altri comuni aventi popolazione fino a 1.000 abitanti.

**Testo modificato dalla Commissione****Art. 1**

*(Limite demografico minimo  
ai sensi dell'articolo 14 del d.l. 78/2010)*

1. Il limite demografico minimo **delle unioni dei comuni** di cui all'articolo 14, comma 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ~~per l'insieme dei comuni che sono tenuti all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali è fissato in 5.000 abitanti o 3.000 abitanti, nel caso di forme associative interamente formate da comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane.~~

2. *Soppresso*

**Art. 2**

*(Limite demografico minimo  
ai sensi dell'articolo 16 del d.l. 138/2011)*

*Soppresso*

**Art. 2 bis**

***(Sostituzione dell'articolo 22  
della l.r. 18/2008)***

1. L'articolo 22 della legge regionale 1° luglio 2008, n. 18 (Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali) è sostituito dal seguente:

**“Art. 22 (Programma di riordino territoriale)**

1. La Giunta regionale, su proposta delle Conferenze provinciali delle autonomie, presenta all'Assemblea legislativa regionale il programma di riordino territoriale. Il programma è approvato dall'Assemblea legisla-

**Art. 3***(Disposizioni finali e transitorie)*

1. I comuni con meno di 1.000 abitanti, appartenenti ad unioni di comuni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, possono recedere dalle unioni di comuni stesse e stipulare convenzioni ai sensi dell'articolo 16, comma 16, del decreto-legge 138/2011 convertito in legge 148/2011.

2. Ai fini del monitoraggio, i comuni trasmettono i provvedimenti relativi all'attuazione della presente legge alla struttura organizzativa regionale competente in materia di relazioni con gli enti locali.

**Art. 4***(Dichiarazione d'urgenza)*

1. La presente legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione.

tiva regionale previo parere del Consiglio delle autonomie locali.

2. Il programma di riordino territoriale è aggiornato con le modalità di cui al comma 1, sulla base delle proposte formulate dai Comuni interessati.

3. Il programma di riordino territoriale, in particolare, contiene:

- a) l'individuazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni, delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;
- b) la determinazione delle priorità di finanziamento.”.

**Art. 3***(Disposizioni finali e transitorie)*

1. *Soppresso*

2. *Soppresso*

2 bis. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le Conferenze provinciali delle autonomie presentano il programma di riordino territoriale di cui all'articolo 22 della l.r. 18/2008, così come modificato dall'articolo 2 bis della presente legge.

**Art. 4***(Dichiarazione d'urgenza)*

*Identico*